

MEMANTAPKAN NOMENKLATUR KEBIJAKAN SEKOLAH (*SCHOOL POLICY*)

Mukhlisah AM, M. Pd.

Abstract

Tulisan ini murni berasal dari kegelisahan akademik penulis akan nomenklatur kebijakan pendidikan yang disajikan tak jauh berbeda dengan nomenklatur kebijakan publik. Padahal, kajian kebijakan pendidikan, secara spesifik, semestinya harus terfokus di level paling bawah yakni sekolah, sebagai lembaga terdepan yang akan bertanggung jawab terhadap keberhasilan para siswa. Realitas di Indonesia menunjukkan, bahwa peran sekolah, melalui kepala sekolahnya, hanya sebagai operator dan eksekutor kebijakan yang dirumuskan di ruang tertutup, dan didasarkan pada penelitian yang juga jarang dipublikasikan hasilnya. Umumnya, hanya hasil dan dampak yang bisa dianalisa dari proses kebijakan pendidikan pemerintah. Oleh sebab itulah, penulis menghadirkan kajian kebijakan sekolah sebagai sebuah tawaran baru yang bisa diteliti bersama. Untuk lebih memperkaya karakteristik pendidikan yang ada di Indonesia.

Keyword: Kebijakan Pendidikan dan School Policy,

Pendahuluan

*'Science is never finished'. Science provides a valuable source of knowledge for understanding and improving the world, but its conclusion always remain conjectural and a subject to revision based on new inquiry and knowledge.*¹Makna bebas kalimat ini adalah ilmu pengetahuan tidak pernah usai. Ilmu pengetahuan (selalu) menemukan atau

¹Richard J Shavelson, *Scientific Research in Education* (London; Routledge Falmer, 2008), 7

menentukan sumber pengetahuan dan memperbaiki kehidupan dunia. Tapi, hal yang juga perlu disadari, setiap ilmu pengetahuan juga (selalu) memiliki atau berisi penolakan dan topik untuk proses revisi berdasarkan pencarian dan pengetahuan baru (*new inquiry and knowledge*).

Kalimat di atas, sengaja penulis jadikan *lead* tulisan ini, untuk mengukuhkan bahwa ilmu pengetahuan adalah dinamis. Ilmu pengetahuan akan terus berkembang untuk menyesuaikan terkadap zaman dan kebutuhan manusia. Dulu – sesuai dengan topik yang akan kita bicarakan nantinya – ilmu administrasi publik merupakan disiplin utama ilmu ekonomi, manajemen, dan bisnis. Namun, pada perkembangannya, *roles of administrasion* terpilah menjadi beberapa bagian. Dimulai dari cultus efektifitas kerja SDM dan program, serta kultus efesiensi dari aspek waktu dan anggaran. Kedua kultus ini secara keilmuan berada dibawah pembahasann ilmu manajemen. Tak lama pasca ilmu manajemen menjadi primadona kajian, para ilmuan memikirkan ulang *the most signifance of management*, akhirnya, meminjam statement Dobowski, para ilmuan bersepakat bahwa kepemimpinan merupakan bagian terpenting untuk memahami kultus efektifitas dan efesiensi. Akhirnya, kepemimpinan pun menjadi *trending topic* terpisah dari ilmu manajemen secara umum.

Sama halnya dengan kebijakan pendidikan (*educational policy*). Disiplin ini, secara rumpun keilmuan, hadir dari transformasi kebijakan publik. Pendidikan, diakui atau tidak, memang merupakan kebutuhan semua orang. Oleh karenanya, dalam nomenklturnya, kebijakan pendidikan selalu dikaji pada skala kajian yang luas (*public scale*). Stephen J. Ball, Joseph Zadjia, dan beberapa ilmuan lain, menghadirkan kajian kebijakan pendidikan menggunakan paradigma *international perspective* dan sosiologis.²

²Joseph Zadjia, *Globalisation, Policy, and Comparative Research* (Australia; Springer Science, 2009), 1-2

Imbasnya, kebijakan pendidikan hadir mencakup semua elemen pendidikan. Mulai dari kepentingan nasional terhadap pendidikan, guru dalam skala luas, kurikulum dan elemen-elemen lainnya.

Namun, Duke merasa bahwa kajian kebijakan yang hadir dalam bentuk skala luas di atas, tidak berkesesuaian dengan keadaan saat ini. Dia mengasumsikan bahwa otoritas pembuat kebijakan (*policy maker*) tidak selalu menjadi kewajiban seorang menteri – atau kepala departemen district, berdasarkan asas otonomisasi dan desentralisasi pendidikan, *autor* kebijakan berpindah pada ruang lingkup yang sangat kecil, yakni sekolah. Menurut Duke, seorang kepala sekolah (*principal*) juga harus memiliki kemampuan (*competence*), keterampilan (*ability*), dan kapabilitas dalam merumuskan kebijakan, sesuai kebutuhan masing-masing sekolah.

Tulisan ini akan membahas sebuah gagasan baru tentang pentingnya nomenklatur baru bernama kebijakan sekolah (*school policy*) yang terpisah dari terminologi Manajemen Lembaga Pendidikan, Reformasi Pendidikan (Educational Reform), dan Kebijakan Sistem Pendidikan. Kebijakan sekolah (*school policy*) harus dianggap sebagai satu kesatuan ilmu yang sistematis. Sebuah disiplin yang memiliki pendekatan filosofis-scientific, terminologis, teleologis, dan ruang lingkup kajian tersendiri, dan terpisah (*separated*) dari skala kajian yang lebih luas. Daniel L. Duke menggambarkan secara utuh bagaimana nomenklatur ini dijelaskan.

Kecenderungan Kajian Kebijakan Pendidikan

Nana Basia *et al*, mengungkapkan bahwa dalam konteks kebijakan pendidikan (*educational policy*), ada lima topik penting yang sudah bertahun-tahun dikaji dan diteliti, dengan pelbagai

pendekatan. Apakah itu pandangan sosiologis, antropologis, dan analisis kebijakan itu sendiri.³Lima topik penting tersebut adalah :

1. *Large-Scale Educational Reform*

Pada topik ini, ada empat *concerning point*, yakni, *pertama*, pergeseran sistem tata kelola negara dari centralisasi ke arah decentralisasi. *Kedua*, proses adaptasi global, yang berasal dari kebijakan-kebijakan lokal yang didiskursikan ke seluruh dunia. *Ketiga*, inter-relasi antara proses kebijakan pendidikan melalui '*web-policy*' yang bisa diakses bagi kepentingan negara di teritori tertentu. *Keempat*, kajian ini bertitik tumpu pada fakta-fakta yang digunakan untuk membentuk kebijakan pendidikan.⁴

Beberapa topik yang diungkapkan di atas, semuanya berbasis pada kebijakan publik. Artinya, suatu kebijakan yang diputuskan untuk menyelesaikan problematika yang dihadapi oleh suatu negara tertentu. Selanjutnya, hasil '*scientifically policy based research*' – meminjam istilah Nana Bascia *et al*, ditularkan ke beberapa negara tertentu. Baik itu melalui keterhubungan bilateral negara, atau melalui diskursus-diskursus elektronik melalui '*web-policy*'.

Dalam konteks kekinian, bentuk nyata dari kategori ini bisa dilihat dari perubahan-perubahan kebijakan yang dilakukan dan dilaksanakan oleh pemerintah, melalui Kementrian Pendidikan dan Kebudayaan. Misalnya, kebijakan standarisasi lulusan melalui Ujian Nasional, standarisasi mutu, dan kebijakan-kebijakan lain, yang '*merupakan hasil import*' dari beberapa negara yang sukses menyelenggarakan reformasi pendidikan.

³Nana Bacia *et al*, *International Handbook of Educational Policy*, (Netherland: Springer, 2005),

x

⁴Ibid, xii

2. *Public Governace and Leadership*

Selain kecenderungan perspektif internalisationalisme di atas, alasan hadirnya kebijakan pendidikan sebagai satu nomenklatur, tidak bisa dilepaskan dari perubahan instrumen tentang manajerialisme lembaga pendidikan. Sebagaimana penulis ungkapan di awal tulisan, kebijakan pendidikan adalah sub-subjek yang bersumber dari ilmu manajemen. Oleh karena itulah, kecenderungan kedua ini diarahkan pada aspek Governance (sebuah sistem pengelolaan birokrasi pemerintahan yang berbasis pada transparansi, akuntabilitas, parsipasi, efektifitas, dan efesiensi) dan kepemimpinan.

Adalah Louis & Lasky, Mulford, Colter, Day, Riehl, Lithwood, dan Jacobson, yang mengenalkan adanya keterhubungan *Educational Governance Reform* dan kepemimpinan dengan kebijakan pendidikan. Reformasi tata kelola pemerintahan yang baru ini, merubah paradigma besar tentang bagaimana semestinya lembaga pendidikan dan kebijakan diformulasikan sesuai dengan prosedur dan kaidah-kaidah yang terkandung dalam kata *governance*. Salah satu contoh, dari sekian banyak perihal topik ini, adalah tulisan Mulford yang mengatakan bahwa hubungan antara *governance* dan kebijakan pendidikan adalah akuntabilitas kebijakan (*Accountabilty Policies*). Kata ini bermakna bahwa dalam setiap proses pengambilan keputusan atau kebijakan pendidikan, di tingkat *public school*, para pemangku kebijakan harus bisa mempertanggung jawabkan seluruh prosedur, alur, proses perumusan, dan analisa dampak, baik itu dalam neraca capaian atau kegagalan.⁵

Sama halnya dengan Mulford, Liethwood juga menengaskan bahwa kebijakan pendidikan yang baik selalu berasal dari cara atau tipe kepemimpinan yang juga baik. *School*

⁵Ibid, xiv

atau *educational reform*, menurutnya, seringkali hadir dari seorang pemimpin yang memiliki visi dan misi jauh melampaui dari standar yang sudah ditentukan. Dalam hal ini, Leithwood keterhubungan kepemimpinan dan kebijakan menjadi concern para pakar, karena kepemimpinan merupakan aspek paling penting, pasca tergesernya manajerialisme dan diskursus profesionalisme. Para pakar kepemimpinan memang bersepakat bahwa efektifitas dan efesiensi roda organisasi sangat bergantung pada kepemimpinan seseorang.

Dari sini, dapat disimpulkan sebuah kecenderungan kedua penelitian kebijakan pendidikan. Yang pada intinya, ingin mengulas dan menjelaskan proseduralisme kebijakan dimulai dari proses yang transparan, akuntabel, partisipatif, dan efektif. Kemudian, didukung oleh tipe kepemimpinan yang visioner, transformasional, serta bisa mengambil resiko terhadap kebijakan yang sudah diputuskan. Dalam pengertian yang lain, *concern* para pakar terfokus bagaimana pemangku kebijakan (baca; birokrasi pendidikan) merumuskan dan mengumumkan kebijakan tersebut pada masyarakat.

3. *Improving Teacher and Curriculum Quality*

Tak ubahnya dengan dua pembahasan sebelumnya, pada bagian ketiga ini, Nana Bascia *et al* juga mengkategorikan bahwa ada banyak kajian kebijakan pendidikan yang terfokus pada bagaimana standar kualitas guru dan kurikulum di kembangkan. Ada dua statement yang populer untuk menunjukkan eksistensi kategori ini, yakni; *teacher workforce* dan *curriculum reform*. Bentuk kebijakan yang bisa dijadikan contoh adalah di Negara China, Amerika, dan Canada.⁶ Chin & Asera menggambarkan bagaiman concern kebijakan di beberapa sangat tertuju terhadap pengembangan kualitas guru. Konteksnya cukup beragam. Ada yang merumuskan kebijakan

⁶Ibid, xxi

sertifikasi guru, pengembangan pelatihan dan pengalaman bagi guru, dan peningkatan level lulusan pendidikan bagi seorang guru.⁷

Begitu pula dengan yang terjadi di bidang kebijakan kurikulum, di beberapa negara maju, perubahan kurikulum hampir bisa dipastikan selalu mengalami perubahan (*reform*). Baik itu dalam arti penyempurnaan, pengembangan, atau perubahan secara menyeluruh. Ramirez & Boli adalah dua orang yang meneliti sangat lama tentang *step* demi *step* kurikulum di suatu negara diperbaiki. Ramirez & Boli juga menyebut bahwa “*Curriculum reform is readily recognizable across national boundaries, and currucular innovation has long been identified as one of major vechicles for the expansion of mass schooling internationally by institutionan theorist*”⁸

Topik kebijakan lain, masih dalam kategori ini, adalah *professionalism* yang diselenggarakan oleh seorang guru, staff, dan kepala sekolah di dalam proses membangun budaya organisasi lembaga pendidikan. Profesionalisme, diakui atau tidak, memang merupakan wujud kebijakan pengembangan dari proses pemberlakuan sertifikasi terhadap guru dan elemen lain di lembaga pendidikan. Profesionalisme menjadi kecenderungan dikarenakan merupakan *nature* dari ilmu manajemen dan bisnis di dalam organisasi.⁹

4. *Workplace Learning*

Eksistensi ilmu manajemen, sebagaimana sudah sedikit disinggung sebelumnya, memang memberikan pengaruh terhadap pendidikan secara kelembagaan. Salah dua dari sekian banyak pengaruhnya adalah adanya keyakinan bahwa peran administrator (*staff*) sangat penting dalam pengembangan

⁷Ibid, xxvii

⁸Ibid, xxviii

⁹Ibid,

lembag, dan juga proses pembentukan budaya organisasi yang kondusif. Dua hal ini, umumnya, adalah objek kajian kebijakan pendidikan yang paling sering dipublikasikan dari sisi tempat atau teritori lembaga pendidikan. Dimulai dari analisa pembuatan kebijakan sistem rekrutment, kualitas Sumber Daya Manusia, dan aturan (sistem nilai) pendisiplinan para guru.¹⁰

5. *Literacies*

Terakhir, pengkajian kebijakan berdasarkan pada perspektif dokumentasi dan notulensi yang dibingkai dalam proses perumusan kebijakan pendidikan. Kajian model ini, dikenal pula dengan sebagai salah satu model ‘analisis kebijakan’. Model analisis ini berimplikasi untuk menilai, mengevaluasi, dan mengembangkan beberapa skenario perumusan yang dianggap tidak sesuai dengan tujuan akhir yang diinginkan. Analisis berbasis pada teks selalu dimulai dari landasan aturan, sosial, politik, dan naskah-naskah akademik lain yang menunjang sehingga kebijakan ini dihasilkan.

Selain pandangan Nana Bascia, kecenderungan hasil kajian kebijakan pendidikan biasanya juga berasal dari kajian lokalitas tertentu, yang digenarilasi menjadi satu kesatuan teoritik perumusan kebijakan pendidikan. Salah satu contohnya adalah karya Robinson Alexander *“Policy and Practice in Primary Education”*. Secara umum, buku ini terbagi menjadi dua dibagi menjadi dua bagian penting; *pertama*, evidence (data) dan fakta yang diimplementasikan di Leeds, khususnya berkenaan dengan Sekolah Dasar. *Kedua*, proses generalisasi – dari inisiasi fakta berbasis local, menjadi sebuah agenda global. Pada bagian pertama ini, Robin Alexander menggambarkan kebutuhan akan Sekolah Dasar – dalam konteks local kota Leeds. Penetapan Leeds sebagai fakta yang dikaji, karena Leeds merupakan kota ketiga yang memiliki

¹⁰Ibid, xxix

populasi penduduk yang besar. Selain itu, Leeds juga termasuk daerah yang mengembangkan sekolah dasar lebih cepat dibandingkan dengan kota-kota lainnya.¹¹

Sebagai buku yang diadopsi dari proses penelitian, maka fase terakhir memang harus menunjukkan dua implikasi; teoritis dan praktis. Oleh karena itu, kerangka lanjutan dari buku ini ingin menghadirkan fenomena atau evidence keilmuan di Leeds, sebagai proses spesifik, namun bisa digenarilasi. Anggapan ini dikuatkan oleh Alexander dengan mengungkapkan beberapa rangkai diskomposisional. *Pertama*, dia mengatakan bahwa problematika pendidikan anak, dimanapun, termasuk di Leeds, menjadi bagian yang integral dari Politik Pendidikan. *Kedua*, adanya konstruksionisme massif dari media masa. *Ketiga*, budaya yang ada di sekolah dasar. *Keempat*, keterhubungan antar struktur di dalam lembaga. *Framing* yang dibentuk Alexander ini, dalam proses perumusan kebijakan dikategorikan sebagai landasan-landasar utama kebijakan itu dibentuk, dimulai dari aspek politis-yuridis, social-budaya, dan kelembagaan, jika itu di dalam kebijakan sekolah.

Setelah mengetahui beberapa data-data fundamental, barulah buku ini menjelaskan problematika yang dihadapi sekolah dasar. Dari sekian banyak problem yang diceritakan oleh praktisi pendidikan, otoritas pendidikan, dan pihak lainnya, problem tersebut tidak sampai menyangkut aspek-aspek filosofis yang koheren. Problem yang ada di Sekolah Dasar lebih mengarah pada kerangkaan praktis. Oleh karena itu, ada dua langkah yang dapat menjelaskan agar problematika ini lebih kongkret. *Pertama*, mengkonseptualisasi problem dan menentukan aspek-aspeknya. *Kedua*, menggali skala prioritas untuk diimplementasikan. Berikut adalah salah satu contohnya :

¹¹ Robinson Alexander *Policy and Practice in Primary Education* (London Routledge 1992) 47

Memantapkan Nomenklatur Kebijakan Sekolah

Observasi pada perilaku	Aspek-aspek	Pertanyaan Umum
Isi	Seluruh aspek kurikulum dan pembelajaran	Apa yang cocok dipelajari anak ?
Konteks	Interpersonality Psikis dan Fisik di sekolah	Bagaimana murid belajar dan guru mengajar?
Pedagogy	Cara dan Strategi guru mengajar	
Manajemen	Planing, operasional pembelajaran, dan system evaluasi.	

Observasi pada nilai, ide, dan keyakinan	Aspek-aspek	Pertanyaan Umum
Anak-Anak	Pengembangan kebutuhan pembelajaran	Kenapa anak dididik dengan cara ini? Dan apakah yang dimaksud orang terdidik?
Masyarakat	Kebutuhan social dan individu	
Pengetahuan	Cara atau budaya anak-anak dalam mengali pengetahuan	

Dari implikasi praktis seperti ini, maka *conceptual coding* yang dihasilkan, menurut buku ini, dan memiliki kecocokan terhadap pendidikan anak adalah *good practice*. Konsep *good practice* ini, secara sederhana, bisa dianggap sebagai hasil internalisasi, objektivasi, dan eksternalisasi dari nilai-nilai yang diyakini, aspek social politis, fakta empirisisme, pragmatism (asas kemanfaatan). Empat asas dasar ini merupakan basis paling fundamental untuk membentuk karakter anak-anak khususnya di dalam pendidikan dasar.

Kondisi nampak berbeda jika dialihkan ke kecenderungan kajian kebijakan pendidikan di Indonesia. Kajian pendidikan di

Indonesia sedikit terbatas pada beberapa aspek; *pertama*, aspek teoritis. Artinya, kebijakan pendidikan dijelaskan dari sisi prosduralisme pembuatan kebijakan, ruang lingkup kajian, pendekatan, dan analisis kebijakan. Namun, patut juga disayangkan, kajian teori kenijakan pendidikan masih tercampur aduk antara kajian kebijakan publik dan pendidikan. *Kedua*, kebijakan dan politik pendidikan. kategori ini dimaksudkan bahwa kebijakan pendidikan tidak pernah bisa dilepaskan dari sisi politis proses pembuatannya. Padahal, di dalam kajian sosiologi pendidikan, dua statement ini memiliki implikasi dan *basic-theory* yang berbeda. *Ketiga*, sub-bahasan dari ilmu manajemen pendidikan. Diakui atau tidak, kebijakan pendidikan diletakkan sebagai bagian dari teori manajemen pendidikan dan kepemimpinan pendidikan. Diksursi kebijakan pendidikan dikaji sebagai *supplement* penunjang untuk memantapkan kajian manajerialisme.

Keempat, sosio-historis. Kategori keempat ini, mungkin, adalah kajian yang paling sering ditemui. Kebijakan pendidikan di Indonesia masih mengikuti sistem politik di Indonesia. Seringkali terlihat ada kajian kebijakan pendidikan di Orde Lama, Orde Baru, dan terakhir reformasi. Kajian historis ini, bagi penulis, tidak banyak bisa menyentuh substansi kebijakan secara aplikatif di dalam lingkup sekolah. Pasalnya, kebijakan ini dirumuskan melalui proses yang tertutup dan terbuka pasca selesai dibahas oleh pemerintah dan Dewan Perwakilan Rakyat. *Kelima*, kebijakan pendidikan dalam makna analisis kebijakan pendidikan. Model kajian seperti juga cukup banyak ditemukan. Dari sisi karakteristiknya, analisis yang dipakai adalah analisis dampak pasca-kebijakan ini diimplementasikan oleh pemerintah. Terakhir, *keenam*, kajian berbasis pada institusi pendidikan dari segala tingkat. Kajian model ini hanya ada, dan cenderung, menjadi tugas akhir para mahasiswa untuk menyelesaikan atau memenuhi persyaratan akhir

perkuliahan mereka. Dengan kata lain, hasil kajian berbasis pada lembaga ini tidak banyak bisa diakses oleh semua orang.

Selain berbasis pada corak ilmu pengetahuan yang menjadi bingkai kategoriisasi di atas, kebijakan pendidikan di Indonesia bisa pula dikategoriisasikan berdasarkan pada level institusional perumusan kebijakan itu dilakukan. Ada tiga kategori yang biasa digunakan untuk menggambarkan level ini. *Pertama*, makro, yakni kebijakan yang dirumuskan dan diimplementasikan oleh otoritas pendidikan di tingkat nasional. *Kedua*, mikro. Yakni kebijakan pendidikan yang diselenggarakan oleh departemen atau instansi pemerintah di tingkat I dan II (Provinsi dan Kabupaten). *Ketiga*, meso, yakni kebijakan yang dibuat oleh kepala sekolah, staff, dan kepala sekolah. Namun, kebijakan kepala sekolah selalu mengikuti kebijakan makro dan mikro di atas. Posisi kepala sekolah, dalam konteks kebijakan ini, hanya menjadi operator dan eksekutor, kemudian sesekali mengambil inisiasi kebijakan baru, untuk sekedar menyempurnakan dan mengembangkan kebijakan yang sudah ada sebelumnya.

Dari sekian banyak kecenderungan di atas, bagi penulis, kajian kebijakan memang sangat terfokus pada aspek skala yang luas. Kendatipun ada kebijakan sekolah yang dikaji, maka itu hanya menjadi eviden terpisah dan tidak bisa digeneralisasi menjadi kecenderungan semua lembaga pendidikan. Padahal, di era desentralisasi kebijakan kepala sekolah tidak kalah penting dari pada kebijakan pusat/daerah. Kepala sekolah, pasca otonomisasi pendidikan, semestinya memiliki peranan lebih besar untuk menentukan kebutuhan-kebutuhan yang dihadapi sekolahnya. Oleh karenanya, perlu ada instrumentasi spesifik bagaimana kebijakan sekolah dirumuskan, apa objeknya, dan sistem evaluasinya.

Perspektif dan Pemaknaan Kebijakan Sekolah

Keinginan untuk merumuskan nomenklatur 'kebijakan sekolah' sebagai bentuk disiplin yang terpisah dari rumpun ilmunya (baca; manajemen pendidikan, kebijakan pendidikan, dan kepemimpinan), adalah berasal dari ide Daniel L Duke dan Robert Lynn Canady. D. L Duke adalah seorang profesor pendidikan di Universitas Virginia dan mendapatkan gelar doktor di Universitas Negeri New York. Sedangkan, R. L Canady juga berasal dari institusi yang sama, sebagai *Associate Professor and Chair of the Departement of Educational Leadership and Policy Studies*. Keduanya, memang sangat *concernterhadap* kajian kepemimpinan dan kebijakan pendidikan.

Dalam *preface* bukunya, *School Policy*, dia mengatakan bahwa hal paling penting kenapa *Local School Policy* harus berdiri sendiri sebagai sebuah disiplin baru, adalah karena dia beranggapan bahwa kebijakan yang dirumuskan di tingkatan atas, jarang sekali menyentuh murid dan guru secara langsung. Pasalnya, kebijakan sekolah berasal dari kegelisahan guru, administrator sekolah, murid, sepurvisor, dan komite sekolah. Berbeda dengan kebijakan-kebijakan yang dirumuskan pemerintah (*these policies have the potential to effect the lives of student and teacher much more directly and immediately than do many state and federal policies*).¹²

Berikut penulis gambarkan tiga alasan mengapa kebijakan sekolah ini penting :

“First, many of the education policies most likely to have a direct effect on live students, parents, and teachers are local school policies. A state legislature may pass legislation concerning the allocation of resources for education, but the legislaation does not become meaningful for elients, patrons, and employees until local policy decisions determine how the available resorces will be utilized. In

¹² D.L Duke dan R. L. Canady *School Policy* (New York; McGraw-Hill Inc. 1991). 2

relatively few areas of school operations do federal and state mandates have a direct effect on school personnel or students. (Secondly) Policies also vary across schools. it is reasonable to suspect that some relationship may exist between variations in school policies and variations in school outcomes. Support for this belief comes from studies by teams of California and British researchers who independently found that effective schools were characterized by certain types of locally developed policies. A third, reason for studying school policies is the fact that the number of locally developed policies is likely to increase in the future. Interest in shared decision making, teacher empowerment, school-site management, and the restructuring of schools suggests that the locus of educational policy making may be shifting. Studies of school improvement projects have consistently shown that teacher and success. A recent national study of principals perceptions of the most important potance in all schools except public elementary schools, where it is of average importance.”¹³

Dari kutipan panjang di atas dapat disimpulkan perlunya kajian kebijakan sekolah dikarenakan; kebijakan akan memberikan dampak secara langsung kepada seluruh elemen sekolah; mulai dari guru, murid, staff, dan orang tua. Kedua, berdasarkan pada penelitian, sebuah kebijakan sangat mempengaruhi kualitas *outcome* yang ada di sekolah. *Ketiga*, sekolah yang memiliki kebijakan yang bagus akan berdampak pada masa depan sekolah tersebut. Dari tiga alasan di atas, dalam pandangan hemat penulis, ada dua alasan paling urgent perlunya kajian ini didukung dengan beberapa fakta-fakta empiris di lapangan.

Pertama, pasca otonomi, demokratisasi, dan desentralisasi pendidikan diselenggarakan di hampir semua negara, baik maju maupun berkembang, hasrat kemandirian sekolah memang tidak terelakkan lagi. Kepala sekolah sebagai seorang pemimpin (*leader*) diharap untuk melakukan ekspansi dan inovasi untuk mencapai

¹³Ibid, 3

tujuan yang diinginkan. Oleh karenanya, alasan kedua yang diungkap Duke di atas, merupakan penguat alasan *ketiga*, yang mengasumsikan bahwa setiap sekolah memiliki ciri tujuan yang berbeda, dan akan dilalui berdasarkan pada kekuatan, peluang, kelemahan, dan tantangan yang dihadapi sekolah. Adapun kekuatan negara harus diposisikan sebagai supervisor yang membantu sekolah untuk mencapai tujuan yang direncanakan.

Kedua, kebijakan sekolah akan membuka ruang keterlibatan semua elemen dalam proses pembuatan kebijakan. Dalam konteks kebijakan nasional, hanya beberapa elemen perwakilan masyarakat saja yang bisa memberikan sumbangsih pemikiran terhadap pengembangan sekolah. Contohnya, dalam proses perumusan kebijakan Kurikulum 2013. Mereka (bagian dari masyarakat yang dilibatkan) adalah para akademisi kampus, perwakilan guru dari PGRI, lembaga pemerhati pendidikan, dan elemen lain yang dianggap berkecimpung di dunia pendidikan. Sisanya, hanya pasrah menunggu hasil perumusan kebijakan pendidikan.

Selain menjelaskan alasan-alasan epistemik di atas, sebagai wujud keilmuan yang utuh Duke & Canady juga menambahkan beberapa elemen penting lainnya:

1. Arti Kebijakan Sekolah

Kebijakan menurut Duke & Canady adalah Kebijakan adalah penentuan tujuan dan capaian. Kebijakan adalah keseluruhan proses keputusan yang berisi tentang regulasi, model kontrol, pelayanan, promosi dan hal-hal lain yang bisa mempengaruhi lingkungan. Kebijakan adalah petunjuk aksi. Kebijakan adalah strategi untuk menyelesaikan atau menghilangkan permasalahan Kebijakan adalah seksionalisasi/pembagian perilaku. Kebijakan adalah norma aturan yang konsisten dikerjakan. Kebijakan adalah output dari sistem

pembentukanKebijakan adalah efek dari proses pembentukan kebijakan dan sistem implementasinya.¹⁴

Adapun yang dimaksud dengan kebijakan sekolah, adalah sebuah kebijakan yang diformulasi oleh pimpinan sekolah dan harus atau wajib diimplementasikan secara sistemik oleh para bawahannya. Kebijakan sangat berbeda dengan praktek. Kebijakan dapat diidentifikasi proses pembentukannya, sedangkan praktek terkadang berlaku aksidental. Sedangkan praktek adalah usaha untuk melaksanakan kebijakan tersebut.¹⁵ Secara ilmiah, keduanya memang tidak mengelah bahwa kebijakan sekolah merupakan '*ecology of public policies*'. Namun, batasan kajian kebijakan pendidikan bukan pada aspek perumusan kebijakan publik semata yang dihasilkan oleh otoritas pemerintah, melainkan apa yang sedang dan akan diperbuat oleh sekolah secara spesifik.

2. Elemen Kebijakan Sekolah

Oleh karena berasal dari penelitian yang bervariasi, elemen-elemen penting di dalam sekolah yang harus dijadikan objek kebijakan pun berbeda-beda. Duke & Canady menyegukan beberapa alternative pandangan tentang apa saja yang bisa diinvestigasi di sekolah. Tabel berikut akan menjelaskan beberapa elemen sekolah yang bisa diinvestigasi menurut pandangan para pakar:

<ul style="list-style-type: none">- Staff development- School Goal- Teacher Evluation- Supervision of instruction- Use of particular instructional models- Student assesment- Student Dismissal- Curriculum Contents	Peterson, Murphy, Hallinger
---	-----------------------------------

¹⁴Ibid, 3

¹⁵Ibid, 4

<ul style="list-style-type: none"> - Time Allocation of Curriculum - Curriculum Material - Principal Evaluation 	
<ul style="list-style-type: none"> - Education Goal - Way in which knowledge is organized into school curricula - Instructional tasks and activities - Instructional group size and composition - Instructional time - Personnel policies and practice 	Cohen
<ul style="list-style-type: none"> - Educational Background of Teacher - Salary - Instructional Time - Textbook - Class Size - Homogeneity - Homework - Tracking - Course requirement 	Resniks
<ul style="list-style-type: none"> - Staff involvement in decision Making - Curriculum - Reward and Punishments - Parental Involvement - Opportunities for students - School Climate 	British Congress
<ul style="list-style-type: none"> - Type of curricular material to be used - Instructional methods or techniques - Rules for student conduct on school grounds - Identifying students with learning disabilities - Dealing with chronic student absence - Ensuring that needy students have adequate food and clothing - Criteria to be used in evaluating student learning - Student Conduct in Classroom 	Meyer, Scott, Deal

Seluruh elemen-elemen yang disebutkan di atas, merupakan hasil penelitian para pakar tentang kondisi apa saja yang bisa mempengaruhi keberhasilan peserta didik dalam proses pembelajaran. Sesuai dengan konsesi awal bahwa, *concern* kebijakan sekolah adalah masyarakat akademik yang ada di lingkungan sekolah saja. Mulai dari staff, guru, murid, supervisor, dan kepala sekolah.

Elemen hasil itupun, tidak serta merta hanya bisa dilihat dari proses dampak terhadap peserta didik. Duke & Canady juga memberikan *guidelines* diskomposisional pada elemen tersebut. Pada aspek kurikulum, penekanan kebijakan sekolah harus dimulai dari; *Pertama*, keyakinan bahwa kurikulum merupakan kompas dari proses pembelajaran yang ada di sekolah. *Kedua*, kurikulum harus memiliki fleksibilitas tinggi agar mampu menyesuaikan dengan tuntutan zaman. *Ketiga*, karena didalam kurikulum terdapat seluruh tujuan, misi, tawaran sistem pembelajaran. Adapun beberapa aspek yang juga dibahas dalam buku ini adalah konsistensi kurikulum dan respon terhadap kurikulum. Sehubungan dengan cara membentuk kebijakan, maka yang perlu diperhatikan adalah pilihan terhadap konten kurikulum serta kontrol terhadap pelaksanaan kurikulum. Jadi, fleksibilitas dan kontrol menjadi bagian terpenting dalam implementasi kebijakan kurikulum di sekolah.

Pada aspek Penjadwalan. Hal-hal yang perlu diperhatikan dalam kebijakan *Scheduling* adalah 1) waktu yang dibutuhkan dalam proses pembelajaran. 2) Kemampuan untuk menyampaikan konten pembelajaran. 3) kualitas pembelajaran. 4) waktu penerimaan siswa terhadap pembelajaran. 5) kesempatan belajar siswa. Selain itu, tingkatan sekolah, antar dasar hingga tinggi, juga mesti menjadi pertimbangan penting

dalam menentukan kebijakan pembelajaran. Sekaligus jumlah siswa dalam satu kelas.

Selanjutnya, kelompok belajar. Pertimbangan awal dalam pengelompokan adalah kesamaan, faktor psikologis, kerangka praktis, dan dampak dari hasil pengelompokan tersebut. Sehubungan dengan kebijakan sekolah; hasil penelitian menunjukkan bahwa penentuan (*determining*) kelompok belajar ini bisa meningkatkan kecerdasan siswa. Pengelompokan yang dilakukan antara “low” dan “high” intelegensi bisa memotivasi antara individu yang satu dengan lainnya.

Di dalam konteks program khusus untuk Pelajar. Kebijakan tentang perlakuan khusus, bagi mereka yang berkebutuhan khusus, sebenarnya merupakan bagian yang tak tertinggalkan dalam proses pendidikan. Secara konstitusional mereka punya hal yang sama dengan yang lainnya. Dalam konteks kebijakan sekolah, perlakuan khusus yang dimaksud diperuntukan bagi mereka yang tidak mampu menempuh *standard* yang sudah ditentukan. Salah satu bentuknya, misalnya, dengan remidi, pencegahan terhadap kegiatan negatif, dukungan non-akademik (motivasi diri), dan penegakan kedisiplinan.

Demikian halnya, evaluasi *Performance* pelajar. Topik ini berisi tentang Evolusi tingkatan tertentu. Evaluasi pada tingkatan tertentu. Persoalan tentang Evaluasi tingkatan. Penentuan Kebijakan Evaluasi. Salah satu instrumen untuk menentukan Kebijakan Evaluasi adalah : Performance Peserta didik. Penyeragaman anak pada tingkatan tertentu. Melaporkan perkembangan anak pada orang tua.

Elemen berikutnya adalah Tugas Rumah/Pekerjaan Rumah. Selain persoalan yang ada di sekolah, kebijakan sekolah juga diharapkan bisa mengajak orang tua untuk berpartisipasi

dalam proses pembelajaran. Oleh karenanya, berdasarkan dari sekian banyak hasil penelitian menunjukkan bahwa sekolah dituntut memiliki kebijakan khusus yang bisa mengakomodasi kepentingan orang tua di dalam sekolah. Salah satunya, adalah memberikan tugas rumah bagi siswa untuk meminta bantuan orang tua mengerjakannya.

Dua elemen terakhir adalah Disiplin dan Kebijakan Personel Sekolah. Kebijakan Sekolah, taraf ini, sangat erat kaitannya dengan peraturan dan regulasi. Tidak satupun dalam sebuah sekolah yang efektif, tanpa ada regulasi pendisiplinan siswa dan komunitas sekolah lainnya. Oleh karenanya, kebijakan kedisiplinan sekolah harus bisa merangkul seluruh elemen sekolah, dimulai dari guru, staff, murid, dan kepala sekolah sendiri sebagai leader. Untuk mengefektifkan kebijakan aturan, maka diperlukan sistem *reward and punishment*. Ada dua model penting tentang kebijakan personel; *pertama* kebijakan terkait profesionalisme guru dan pengembangan strategi pembelajarannya. Usaha ini bisa diinisiasi dengan melakukan *training* bagi guru dan mengikuti kegiatan-kegiatan profesi lain, yang menyediakan peningkatan kreatifitas guru. *Kedua*, adalah profesionalisme Staff atau administrator sekolah. Misalnya, dari proses pembukuan, pelayanan siswa, dan aspek administrasi lainnya.

3. Cara Menganalisis Kebijakan Sekolah

Duke & Canady mengatakan bahwa metode analisis yang digunakan dalam menilai kebijakan sekolah tidak jauh berbeda dengan kebijakan secara umum. Mereka menyebutkan:

“our analysis is guided by a conception of good policy. A good school policy is one that increases the likelihood that school goals will be achieved without adversely affecting any particular group of students. Policies may not always please or benefit everyone, but at the very least they should not harm certain groups of young people served by the

schools...The key to effective schools probably has less to do with the discovery of one best policy than with ensuring that all school policies are compatible, well-coordinated, and consistently followed. A final word of caution: the study of local school policy studies in general, is an imperfect science at best. Since policymaking is often dictated by practical considerations such as the availability of resources and the political need for compromise, policies may often appear limited or unimaginative to the casual observer."

Dari kutipan ini, maka arah analisis yang dibangun di dalam kajian kebijakan sekolah adalah *pertama* kebijakan tersebut bisa mencapai tujuan yang ingin dicapai. *Kedua*, sustainability kebijakan. Artinya, suatu kebijakan sekolah sangat jarang menghadapi kevakuman. *Ketiga*, sebuah kebijakan selalu memiliki karakter ketidak sempurnaan. Oleh karenanya, setiap kebijakan harus diupayakan ada usaha-usaha perbaikan untuk mencapai suatu kesempurnaan.

Setidaknya, itulah gambaran singkat tentang kebijakan sekolah berdasarkan berdasarkan pandangan Duke & Canady. Sekali lagi, secara umum, diakui atau tidak, kebijakan sekolah jarang sekali berdiri sendiri sebagai nomenklatur yang sistematis dan dikaji terpisah dari rumpun ilmu pengetahuan yang lain.

Challenges and Toward School Policy

Konsep kebijakan sekolah (*school policy*) yang ditulis dan disistematisasi terpisah oleh Duke & Cannady ini memang hanya berbentuk tawaran ilmu pengetahuan baru. Sebagai mana karakternya, ilmu pengetahuan bisa saja diterima, sebagai teori baru yang dinamis dan berkembang sesuai dengan kebutuhan zaman, ataupun sebaliknya, tawaran ini ditolak karena adanya perbedaan sistem proses pembuatan kebijakan di suatu negara tertentu. Mereka berdua pun tidak mempersoalkan apabila tawaran ini

dianggap sebagai sikap apologetik. Mereka hanya berargumentasi bahwa urgensi kajian *'Local School Policy'* sangat cocok dilaksanakan di Amerika karena sistem sosial masyarakatnya yang berbasis lokalistik. Ditambah lagi teritori kenegaraan yang luas. Sekaligus, adanya keyakinan *School Based Management* sebagai satu-satunya sistem paling cocok untuk memaknai otonomi pendidikan di negara federal tersebut.

Bagaimanakah dengan di Indonesia? Sebenarnya, jika ditelisik secara menyeluruh, sistem manajerial pendidikan di Indonesia tidak jauh berbeda dengan di Amerika. Pasca reformasi 1998, pemerintah merumuskan Undang-Undang Sistem Pendidikan Nasional No 20 Tahun 2003 yang senyawa dengan otonomisasi dan decentralisasi kewenangan pemerintah pusat. Di sisi lain, globalisme diskursus juga memberikan ruang masuknya ilmu pengetahuan dan teknologi baru, yang berimbas terhadap paradigma pemerintah melihat pendidikan. Di masa-masa perumusan Undang-Undang Sisdiknas 2003, di kalangan akademisi, Manajemen Berbasis Sekolah (MBS) sudah menjadi kajian terpisahkan disaat membicarakan pendidikan. Oleh karenanya, jika tawaran bahwa kebijakan sekolah bisa dijadikan sebuah nomenklatur terpisah dari pendidikan sebagai *public service*, tidaklah sulit. Bahkan, sangat dimungkinkan, karena infrastruktur kelembagaannya sudah disediakan di pendidikan tinggi.

Dengan menyajikan kebijakan sekolah sebagai nomenklatur baru, calon kepala sekolah yang dibidik di lembaga pendidikan tinggi bisa lebih memahami apa yang menjadi kebutuhan sekolah secara spesifik, tidak selalu bergantung pada luasnya informasi yang terkandung dalam disiplin kebijakan pendidikan dan publik. Sekedar mengulangi, perbedaan utama kebijakan pendidikan dan sekolah adalah ada pada cakupan dampak kebijakan dan *policy maker*-nya. Kebijakan pendidikan menyangkut ruang yang luas (*large-scale*), menyeluruh tanpa mempertimbangan perbedaan

sekolah, dan berdasarkan pada aspek generalisasi dari data-data lokal yang ada di sekolah. Berbeda dengan kebijakan sekolah yang sangat terfokus pada sekolah itu sendiri tanpa terpengaruh oleh kepentingan-kepentingan yang lebih luas.

Hanya saja, hal yang adapula beberapa hal yang bisa menghambat *school policy* ini menjadi basis skill calon kepala sekolah. Tantangan tersebut adalah : *pertama*, proses desentralisasi kewenangan yang belum dipahami secara penuh oleh pemerintah. Artinya, kemandirian pengelolaan pendidikan di Indonesia, harus tetap *beyond control* pemerintah pusat. Belum lagi, jika sekolah itu berlabel milik pemerintah. Maka secara otomatis, tidak banyak kebijakan yang bisa dilakukan oleh kepala sekolah. *Kedua*, sebuah keniscayaan bahwa pendidikan merupakan ‘lumbung politis’ dari pemerintah. Disadari atau tidak, di Indonesia tidak lembaga pendidikan yang terbebas dari kebijakan politis pemerintah, baik itu tingkat lokal ataupun nasional. *Ketiga*, kurangnya pemahaman peran dan kewenangan principal, administrator, dan birokrat yang berkecimpung di dalam lembaga pendidikan. Di Indonesia, instrumentasi kepala sekolah jauh dari kata standard *profesional-worker*. Kepala sekolah seringkali diangkat karena kepentingan politik semata.

Setidaknya itulah beberapa tantangan yang mesti dijawab, didalam harapan dan keyakinan bahwa suatu saat sekolah akan menjadi organisasi yang memiliki kemandirian khusus untuk membentuk kebijakannya sendiri. Tanpa harus selalu diatur, dikontrol, dan dihegemoni oleh kekuasaan tertinggi, yang sebenarnya, jauh dari kata memahami kebutuhan sekolah secara spesifik. Sebuah kebutuhan yang berasal dari kegelisahan teritori sekolah sendiri.

DAFTAR PUSTAKA

- D.L Duke dan R. L. Canady *School Policy* New York; McGraw-Hill Inc. 1991
- Joseph Zadjia, *Globalisation, Policy, and Comparative Research* Australia; Springer Science, 2009
- Nana Bacia *et al*, *International Handbook of Educational Policy*, Netherland: Springer, 2005
- Richard J Shavelson, *Scientific Research in Education* London; Routledge Falmer, 2008
- Robinson Alexander *Policy and Practice in Primary Education* London Routledge 1992